EXMO. DR. JUIZ DE DIREITO DA ____VARA CÍVEL DA COMARCA DE RIO DAS OSTRAS/RJ.

REF. INQUÉRITO CIVIL N.° 043/2015/CID/NMC – MPRJ 2015.00267904.

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO,** por intermédio da Promotora de Justiça subscritora, titular da 2ª **PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE TUTELA COLETIVA - NÚCLEO MACAÉ,** no exercício de suas atribuições constitucionais e legais, vem, com fulcro nos artigos 37, 127 e 129, inciso III da Constituição da República e nas Leis n° 7.347/85 e 8.429/92, perante este D. Juízo, propor

AÇÃO CIVIL PÚBLICA POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

em face de **ISAIAS PEREIRA DA SILVA JUNIOR,** brasileiro, solteiro, servidor público, portador da carteira de

identidade n° 129806691, inscrito no CPF sob o n° 095.332.177-07, residente e domiciliado à Rua Manoel Moreira dos Santos, n°. 587, Nova Esperança, Rio das Ostras, CEP 28893-483, pelos fatos e fundamentos a seguir expostos:

1. Da Legitimidade Ativa do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Inicialmente, há que se tecer breves comentários acerca da legitimidade ativa do Ministério Público para a propositura desta demanda. O *Parquet* é, nos termos do artigo 127, *caput*, da Constituição da República, instituição permanente de caráter essencial ao próprio exercício da função jurisdicional, tendo-lhe sido confiada a função de defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis.

Entre as muitas atribuições confiadas ao Ministério Público pela Carta Magna de 1988, destaca-se a promoção da ação civil pública para a proteção do patrimônio público e o consequente combate à improbidade administrativa, entre outros interesses difusos e coletivos (CR/88, artigo 129, inciso III).

Na esteira do preceito constitucional, foram recepcionadas e seguiram-se diversas regras

infraconstitucionais, em especial aquelas contidas nos artigos das Leis nº 7.347/1985 e 8.429/92, as quais conferem legitimidade ao Ministério Público para atuar na qualidade de autor em demandas em que se busca o ressarcimento de danos ao Erário e o reconhecimento da prática de atos de improbidade administrativa, com a consequente aplicação das penalidades previstas no diploma legal mais recente.

Convém também trazer à colação, a título meramente exemplificativo, acórdãos nesse sentido, proferidos pelo Superior Tribunal de Justiça:

> ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ALEGADA VIOLAÇÃO AO ART. 535, I E II, DO CPC. VÍCIOS INEXISTENTES. ALEGADA ILEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. SÚMULA 329/STJ. ILEGITIMIDADE PASSIVA DO SÓCIO-COTISTA. SÚMULA 7/STJ. ALEGADO CERCEAMENTO DE DEFESA. SÚMULA 7/STJ. NOTIFICAÇÃO PARA APRESENTAÇÃO DE DEFESA PRÉVIA (ART. 17, §7º, DA LEI 8.429/92). NULIDADE RELATIVA. NÃO COMPROVAÇÃO DO PREJUÍZO. JULGAMENTO EXTRA PETITA. INEXISTÊNCIA. INDEVIDA DISPENSA DE LICITAÇÃO. REALIZAÇÃO DE SUBCONTRATAÇÕES, PELAS EMPRESAS CONTRATADAS. ACÓRDÃO IMPUGNADO QUE, À LUZ DAS PROVAS DOS AUTOS, CONCLUIU PELA EXISTÊNCIA DE ATO ÍMPROBO.

SÚMULA 7/STJ. AGRAVO REGIMENTAL IMPROVIDO.
...II. No que tange à alegada ilegitimidade ativa do Ministério Público, esta Corte firmou entendimento no sentido de que o Ministério Público possui legitimidade ad causam para propor ação civil pública, objetivando o ressarcimento de danos ao Erário, mormente em se tratando de danos decorrentes de atos de improbidade administrativa - como na hipótese -, atuando não somente na defesa de interesses patrimoniais - como alegam os agravantes -, mas na defesa da legalidade, da moralidade administrativa e do patrimônio público. É o que se extrai da Súmula 329/STJ: "o Ministério Público tem legitimidade para propor ação civil pública em defesa do patrimônio público".
III. Ademais, esta Corte já se manifestou no sentido de que, "conferir à Fazenda Pública, por meio de suas procuradorias judiciais, a exclusividade na defesa do patrimônio público, é interpretação restritiva que vai de encontro à ampliação do campo de atuação conferido pela Constituição ao Ministério Público, bem como leva a uma proteção deficiente do bem jurídico tutelado" (STJ, REsp 1.119.377/SP, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 04/09/2009). No mesmo sentido: STJ, REsp 1.289.609/DF, Rel. Ministro BENEDITO

GONÇALVES, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 02/02/2015; STJ, AgRg no REsp 1.481.536/RJ, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe de 19/12/2014...

(AgRg no AREsp 484.423/MS, Rel. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, SEGUNDA TURMA, julgado em 01/12/2015, DJe 14/12/2015)

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. JULGAMENTO ANTECIPADO DA LIDE. CERCEAMENTO DE DEFESA. NÃO OCORRÊNCIA. PRECEDENTES. PRESCINDIBILIDADE DA PROVA. SÚMULA 7/STJ. DANO AO ERÁRIO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ADEQUAÇÃO DA VIA. LEGITIMIDADE DO PARQUET. SÚMULA 83/STJ. PRESCRIÇÃO: SÚMULAS 126/STJ, 283/STF E 83/STJ. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO. SÚMULA 182/STJ. NÃO INDICAÇÃO DOS DISPOSITIVOS VIOLADOS QUANTO À TESE DE LEGALIDADE DO CONTRATO E AUSÊNCIA DE DANO. FUNDAMENTAÇÃO DEFICIENTE. SÚMULA 284/STF. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA E JUROS LEGAIS. FALTA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 211/STJ.

1. O Superior Tribunal de Justiça tem entendimento firmado no sentido de que não há cerceamento de defesa quando o julgador considera desnecessária a produção de prova, mediante a existência nos autos de elementos suficientes para a formação de seu convencimento. Ademais, aferir

eventual necessidade de produção de prova demanda o revolvimento do conjunto fático-probatório dos autos, o que é vedado em recurso especial, dado o óbice da Súmula 7/STJ.

2. No caso dos autos, cuida-se de Ação Civil Pública ajuizada pelo MP que objetiva a declaração de nulidade de contrato administrativo firmado entre a Eletropaulo S.A. e a empresa LOMBARDI SERVIÇOS GERAIS A BANCOS E EMPRESAS LTDA., condenando os réus JEAN-DERNEI LUIZ RIBEIRO, GLADSON TEDESCO E LOMBARDI, solidariamente, a repararem o dano causado ao patrimônio público estadual consistente em despesa gerada no ilegal contrato.

3. "Esta Corte Superior possui entendimento de que o Ministério Público possui legitimidade ad causam para propor ação civil pública que busque o ressarcimento de danos ao Erário, nos termos da Súmula 329/STJ" (AgRg no REsp 1.481.536/RJ, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 18/12/2014, DJe 19/12/2014)...

...Agravo regimental improvido.

(AgRg no REsp 1322962/SP, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 26/05/2015, DJe 02/06/2015).

2. DA LEGITIMIDADE PASSIVA DO RÉU

O Réu integra o pólo passivo da presente demanda por ter exercido de forma simultânea dois cargos públicos, nos Municípios de Macaé e Rio das Ostras, afrontando diretamente o art. 37, inciso XVI, da Constituição da República.

A percepção indevida de remuneração pelo acúmulo ilícito de cargos enseja sua responsabilização, uma vez que configura nítido o ato de improbidade administrativa, a ser coibido e punido mediante a aplicação das sanções previstas na Lei n° 8.429/92.

Assim, resta claramente identificado o fato de que deve o réu figurar no pólo passivo da demanda, em razão do acúmulo ilícito de cargos públicos, estando enquadrado nos termos em que preceitua o art. 1° da Lei 8.429/92.

3. DOS FATOS

Em 16/03/2015, no âmbito de atuação da 2ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva, foi instaurado o Inquérito Civil n° 043/2015, que instrui a presente ação, visando a apurar o exercício simultâneo

de três cargos públicos pelo demandado, em descompasso com a ordem constitucional.

No curso das investigações, mediante a expedição de ofícios às entidades empregadoras, assim como pelas fichas funcionais do servidor, comprovou-se o exercício simultâneo de trabalho irregular e indevido.

Com efeito, em **17/03/2004** o réu ingressou no serviço público junto ao Município de Macaé, sob a matrícula 730033, para exercer o cargo de Guarda Municipal, onde permaneceu até 19/03/2014, quando de sua exoneração, conforme informações de fls. 29 e seguintes.

Não bastasse o demandado já possuir matrícula junto ao Município acima descrito, este, em **16/09/2010**, **de forma ilícita**, assumiu mais um cargo público, agora no Município de Rio das Ostras, na função de Fiscal de Transporte, sob a matrícula nº. 10.024-2, com carga horária semanal de 40 horas, onde permaneceu até a presente data.

Diante disso, nota-se que a acumulação ilícita de cargos restou devidamente comprovada pelos documentos que instruem o Inquérito Civil, conforme demonstrado pela tabela abaixo:

Ente Público	**Admissão**	**Exoneração/ Demissão**	**Cargo**
Município de Macaé	17/03/2004	19/03/2014	Guarda Municipal
Município de Rio das Ostras	16/09/2010	Atualmente	Fiscal de Transporte

O exercício irregular de cargos públicos restou configurado, portanto, a partir do momento em que o demandado assumiu sua segunda matrícula, no Município de Rio das Ostras **(16/09/2010)**, perdurando até 19/03/2014, quando de sua exoneração, ou seja, **por mais de 03 (três) anos.**

Ademais, é de bom alvitre ressaltar, que o demandado por diversas ocasiões assinou que estava exercendo suas funções nos dois Municípios de forma concomitante e, muitas vezes, tão logo terminava seu expediente num Município, já iniciava outra jornada de trabalho em outro, conforme se evidencia da leitura de suas folhas de ponto acostadas às fls. 31/45, 55/100, 111/169, 184/197, 224/231, 245/248 e 253/262, o que é humanamente impossível, já que estamos falando de localidades distintas.

Pois bem.

Verifica-se que o réu, quando da assinatura das declarações de não acúmulo de cargos públicos nos Municípios de Rio das Ostras e Macaé, omitiu a informação de que exercia outro vínculo público, agindo, desta maneira, em flagrante má-fé, conforme se depreende da leitura de fls. 19 e 47.

Por fim, importante frisar também que, ao analisar os documentos encaminhados pelos empregadores do réu, verifica-se que este, em tese, exercia carga horária de 40 horas semanais no Município de Rio das Ostras, e, no Município de Macaé, mais, no mínimo, 36 horas, totalizando, assim, uma carga horária semanal de trabalho de 76 horas.

Dessa maneira, constata-se que a carga horária exercida pelo demandado era sequer possível de ser realizada, uma vez que, para a manutenção da integridade do servidor, bem como para a garantia do padrão do serviço público, em analogia a dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho, deve ser observado o limite máximo semanal de 60 (sessenta) horas trabalhadas[1].

---

1 [1]ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO. ACUMULAÇÃO DE TRÊS CARGOS PÚBLICOS. IMPOSSIBILIDADE. ARTIGO37, XVI, CF/88. COMPATIBILIDADE DE HORÁRIOS. ARTIGO. 118, § 2º DA LEI8.112/90.
1. A acumulação de cargos públicos, em regra, é proibida pela Constituição da Republica Federativa do Brasil, que permite como exceção a possibilidade de acumular, desde que haja compatibilidade de horários: a) dois cargos de professor; b) um cargo de professor com outro,

Com efeito, exige-se de servidor público a atuação ética, honesta e de boa-fé, em consonância com o princípio da moralidade administrativa. Porém, não foi isso que ocorreu na atuação do demandado que, apesar de ter conhecimento da ilegalidade de sua ação, agiu com flagrante má-fé, devendo ser incurso nas sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa.

4. DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS DO PEDIDO

Após análise da documentação anexada aos autos, resta cristalino o exercício simultâneo e irregular das duas funções públicas, praticado intencionalmente pelo demandado, tendo em vista que sua situação como servidor ultrapassa a hipótese prevista no artigo 37, inciso XVI, da Constituição Federal.

Figura a conduta do Réu como arbitrária e ilegal, uma vez que se apresenta em descompasso com as disposições da Constituição da

---

técnico ou científico; c) dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas (artigo 37, XVI).
2. A jurisprudência do Tribunal de Contas da União, por aplicação analógica de dispositivos contidos na Consolidação das Leis Trabalhistas, firmou o entendimento de que o limite máximo de sessenta horas semanais seria o razoável para a manutenção da integridade do servidor e o padrão de qualidade do serviço público. 4- Remessa Necessária e recurso da UFF providos (Processo: AMS 71600 RJ 2005.51.02.005802-7; Relator: Desembargador Federal MARCELO PEREIRA; Julgamento: 05/08/2008).

República, que veda a acumulação remunerada de cargos públicos.

A Administração Pública, e aqui está inserido também os seus servidores, deve pautar-se pelo princípio da legalidade, moralidade, eficiência. Tais princípios geram como consequência a restritividade da atuação pública, ou seja, o agente público só deve fazer aquilo que a lei determina. Princípios, aliás, são as bases centrais de um sistema, pois estabelecem suas diretrizes e conferem-lhe um sentido lógico, harmonioso e racional.

O texto constitucional insculpiu como princípios basilares da Administração Pública, com a obrigatoriedade de sua observância, os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Expresso está no artigo 37 da Constituição da República que:

> *"Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...)".*

A Lei de Improbidade Administrativa, em seu artigo 4°, reforça a determinação constitucional do dever de observância dos cinco princípios fundamentais da Administração Pública. E mais, torna ato de improbidade administrativa a sua inobservância.

Verifica-se no presente inquérito civil a realização de conduta administrativa eivada de ilegalidade, violadora de princípios administrativos basilares, vez que, em total desrespeito às disposições constitucionais, permaneceu o servidor, ora réu, acumulando funções indevidamente.

Fica evidente a prática de ato ímprobo e a respectiva punição decorre imediatamente da própria Constituição Federal, a qual previu as penalidades dos atos de improbidade administrativa, nos expressos termos do § 4° do artigo 37, deixando para a lei ordinária a fixação da forma e gradação destes atos.

Atendendo ao disposto na Constituição Federal, o legislador ordinário editou a Lei n° 8.429/92, que estabeleceu os casos de improbidade administrativa, além da responsabilidade dos agentes que a praticarem.

Pretendeu-se normatizar as penalidades dos agentes públicos, de forma que não façam irregular uso da máquina administrativa, em detrimento dela, causando-lhe prejuízos.

No estudo da mencionada lei, verifica-se que o legislador apontou, exemplificativamente, três tipos de improbidade: as que acarretam enriquecimento ilícito, as que causam prejuízo ao Erário e as que ferem os princípios administrativos.

Assinala Marino Pazzaglini Filho e outros:

> *"De forma geral, a improbidade administrativa não reclama tanta elaboração para que seja reconhecida. Estará caracterizada sempre que a conduta administrativa contrastar qualquer dos princípios fixados no art. 37, caput da CF (legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade), independentemente da geração de efetivo prejuízo ao erário.*
> *O diploma legal em tela divide e define, exemplificativamente, os*

> *atos de improbidade administrativa em três categorias:*
> *- os efetivamente lesivos ao erário (art. 10);*
> *- os que importam enriquecimento ilícito do agente público (art. 9º) acarretem ou não danos ao erário;*
> *- os que atentem contra os princípios da Administração (art. 11) acarretem ou não lesão ao erário ou enriquecimento ilícito."* (grifo próprio).

Pelo que se apurou no curso da investigação, o ato ora impugnado é passível de enquadramento como improbidade administrativa, pois violou os princípios administrativos.

O dever jurídico de observar os princípios regentes da atividade estatal, principalmente aqueles delineados pela Constituição da República, é visualizado no artigo 4º da Lei de Improbidade Administrativa, quando exige que os agentes públicos velem pela estrita observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade no trato dos assuntos que lhes são afetos.

O *caput* do artigo 11 da referida lei é bem claro quando diz que constitui ato de

improbidade administrativa todo ato que atente contra os princípios da administração pública, bem como qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições.

Todos os agentes públicos, sejam ou não investidos em cargos de natureza política, estão obrigados a velar pela estrita observância dos princípios constitucionais norteadores da Administração Pública. Tais princípios constituem mandamentos normativos nucleares e superiores do sistema jurídico, que orientam e direcionam a elaboração das regras jurídicas.

Vale lembrar a lição do mestre BANDEIRA DE MELLO:

> *"Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua*

> *estrutura mestra. Isto porque, com ofendê-lo, abatem-se as vigas que o sustém e alui-se toda a estrutura neles esforçada”* ("Elementos de Direito Administrativo"; ed. Revista dos Tribunais).

No caso ora em análise, é nítida a violação aos princípios da legalidade e moralidade. A conduta verificada, como fartamente exposto, não observou as regras previstas na Constituição da República, uma vez que o demandado **acumulou de forma ilícita cargos públicos junto aos Municípios de Macaé e Rio das Ostras por mais de 03 (três) anos!**

HELY LOPES MEIRELLES afirma que a moralidade administrativa constitui pressuposto de validade de todo o ato administrativo:

> *"À luz dessas idéias, tanto infringe a moralidade administrativa o administrador que, para atuar, foi determinado por fins imorais e desonestos, como aquele que desprezou a ordem institucional e, embora movido pelo zelo profissional invade a esfera reservada a outras funções, ou procura obter mera vantagem para o patrimônio confiado à sua*

> *guarda. Em ambos os casos, os seus atos são infiéis à idéia que tinha de servir, pois violam o equilíbrio que deve existir entre todas as funções, ou, embora mantendo ou aumentando o patrimônio gerido, desviam-no do fim institucional, que é o de concorrer para a criação do bem comum”* (Obra citada, pág. 80).

Salienta-se, ainda, que a narração dos fatos, comprovados pela prova documental já produzida nos autos do procedimento preparatório, demonstra a infração ao princípio da moralidade administrativa, uma vez que a atuação do demandado mostrou-se incompatível como interesse público, destituída de honestidade, lealdade, retidão e probidade.

Por todo exposto, com nítido conhecimento sobre a impossibilidade de exercer simultaneamente as duas funções, agiu o Réu de forma contrária ao ordenamento jurídico, ignorando a vedação constitucional, de forma que sua conduta subsume-se integralmente àquelas definidas na Lei n° 8429/92.

5. DOS PEDIDOS

Isto posto, requer o **Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro:**

I. A autuação da presente e notificação do Requerido para se manifestar, nos termos do artigo 17, §7°, da Lei n° 8429/92;

II. A intimação dos Municípios de Rio das Ostras e Macaé, nos termos do §3° do artigo 17 da Lei de Improbidade Administrativa;

III. O recebimento da petição inicial e, após, a citação do demandado para, querendo, apresentar resposta;

IV. Seja, ao final, julgado procedente o pedido, para que seja o réu condenado:

a) no ressarcimento integral do dano causado, consistente no acúmulo ilícito de cargos.

b) na suspensão de seus direitos políticos, dada a gravidade do ato praticado, em desfavor do interesse público, e pela necessidade de restrição do exercício de direitos

que o ímprobo demonstrou não ser digno de possuir;

c) no pagamento de multa civil proporcional ao valor do acréscimo patrimonial, dada a extensão do dano e a alta reprovabilidade da conduta;

d) na perda de todos os cargos públicos;

e) na proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por pessoa jurídica do qual seja sócio majoritário.

Protesta o **Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro** pela produção de todo tipo de prova em direito admitida, em especial prova documental superveniente e oral.

Requer, ainda, caso os pedidos sejam julgados procedentes, seja o réu condenado ao pagamento dos honorários advocatícios, em favor do

Fundo Especial do Ministério Público, à base de 20% (vinte por cento) sobre o valor da causa.

Dá-se à causa o valor de R$ 117.596,43 (cento e dezessete mil, quinhentos e noventa e seis reais e quarenta e três reais centavos) para meros efeitos fiscais.

Nestes termos,
Pede deferimento.

Macaé, 12 de julho de 2017.

Marcia de Oliveira Pacheco
Promotora de Justiça
Matrícula 4059